

NUEVA VISION DE LA EVALUACION DE PROYECTOS FINANCIEROS PARA MICROEMPRESAS

Elisabeth Rhyne

Diciembre 1992

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper examines traditional evaluation methodologies that seek to identify client-level impacts of financial programs and finds them expensive, unreliable, and based on questionable models and assumptions about borrower behavior. It proposes a new framework for evaluations based on the new views about the role of finance, associated with The Ohio State University. Market tests are applied at the client level (willingness to pay) and organizational level (financial viability). It emphasizes program reach, quality of services, and their impact on the range of decisions allowed.

NUEVA VISION DE LA EVALUACION DE PROYECTOS FINANCIEROS PARA MICROEMPRESAS¹

Elisabeth Rhyne²

I. Evaluación y lógica de la asistencia para el desarrollo

Este ensayo ofrece una orientación hacia un método realista para la evaluación del impacto de programas de servicios financieros (crédito y facilidades de depósito), especialmente aquellos que atienden a pequeñas empresas, microempresas, pequeños agricultores y hogares individuales. Para ser realista, un método de evaluación debe pasar dos pruebas:

- (a) el modelo de lo que los programas financieros pueden lograr debe estar fundamentado en la realidad y
- (b) la metodología de evaluación debe deducirse de expectativas razonables acerca de lo que es posible medir con su aplicación.

La ciencia --o arte-- de la evaluación de programas de crédito se ha apartado durante muchos años de estos dos principios, basándose en supuestos excesivamente optimistas en ambos campos. Este optimismo proviene de lo que se podría denominar una lógica defectuosa en las instituciones de desarrollo.

¹ Adaptado por Claudio González Vega, con permiso de la autora, con base en dos ensayos en inglés sobre el tema, en particular "A New View of Finance Program Evaluation", a publicarse en Elisabeth Rhyne y María Otero (eds.), *Banking and the Poor: The New World of Microenterprise Finance*, Kumarian Press, 1993.

² Coordinadora del proyecto GEMINI de la Agencia para el Desarrollo Internacional.

En el centro de cualquier proyecto de desarrollo hay un modelo implícito o explícito de causa y efecto. Se espera que una cierta intervención de un proyecto conducirá a un resultado deseado, con preferencia un resultado que se pueda medir mediante indicadores económicos cuantitativos. Algunos críticos han hecho notar que las instituciones de desarrollo y sus programadores de proyectos y evaluadores tienden a sobreestimar en tales modelos causales lo que ellos mismos pueden alcanzar. Al mismo tiempo, simplifican drásticamente esa cadena causal, omitiendo muchas de las fuerzas más poderosas que influyen sobre el resultado final.

Gunnar Myrdal y Lawrence Harrison han hecho notar que los programadores del desarrollo tienden a excluir de sus modelos causales aspectos básicos tales como las fuerzas sociales, culturales y políticas, atribuyendo a las fuerzas económicas toda la responsabilidad del cambio. Albert Hirschman, en su concepto de la *mano oculta*, hace notar que la complejidad de los eventos nunca puede ser anticipada pero dirige los resultados en direcciones impredecibles. Parece que las instituciones de desarrollo se imaginan a sí mismas en una sala de control central, manejando poderosas palancas. La realidad es mucho más compleja.

Hay una serie de razones por las que la profesión ha tenido la tendencia a operar y a evaluar sobre la base de una lógica defectuosa. Dos razones que merecen un comentario aquí se relacionan con las dos pruebas anotadas más arriba: realismo en el diseño y realismo en la mediación.

El diseño de un proyecto está influenciado por la forma como se conciba el objetivo básico de la asistencia para el desarrollo. Tradicionalmente dicho objetivo ha sido

concebido en términos de la capacidad de la asistencia para inducir el crecimiento económico. Esta elección de objetivo pone énfasis en una relación causal directa entre la intervención y el aumento de la producción y el bienestar individual. La falla de este enfoque no se encuentra tanto en la lógica misma sino en el supuesto implícito en que se basa: la creencia de que el crecimiento de los países en desarrollo no ocurrirá a menos de que lo induzcan fuerzas externas con ayuda de cuantiosas transferencias financieras.

Este supuesto es devastador en su sugerencia de que los países en desarrollo no pueden contribuir materialmente a su propio mejoramiento, lo que le da a los programadores del desarrollo licencia para establecer relaciones directas entre su asistencia y el beneficiario final, sustituyendo y suplantando la capacidad local en vez de formarla. La dura experiencia ha demostrado, sin embargo, que la asistencia para el desarrollo se escurre como la lluvia en el suelo no preparado si no hay instituciones fuertes para recibirla y utilizarla.

Una forma más apropiada de definir la misión de la profesión del desarrollo económico es la creación de economías saludables. Tal cambio en la perspectiva reconocería que cualquier mejoramiento ampliamente difundido y sostenido, ya sea en la producción o el bienestar individual, depende de la medida en la que la sociedad asuma en su interior la capacidad de suministrar las condiciones para el crecimiento de la producción y el bienestar, mediante la creación de instituciones que funcionan bien.

Tal perspectiva sugiere que podría ser necesario dejar de concentrarse en indicadores de impacto sobre los beneficiarios finales, para estudiar las precondiciones para una sociedad saludable. La creación de una economía saludable debe estar centrada en el país mismo.

Países con instituciones políticas y económicas que funcionan bien, no los programas de desarrollo *per se*, producen mejores condiciones de vida. El papel de la asistencia para el desarrollo es ayudar al país a crear tales instituciones saludables.

El cambio desde "la inducción del crecimiento económico" a la "creación de economías saludables" implica un importante cambio de actitud hacia la capacidad de sostenimiento. Bajo el enfoque usual, la preocupación por el autosostenimiento viene después del diseño de la intervención. Uno diseña la intervención y luego busca la forma de sostenerla. La capacidad de sostenimiento es demasiado difícil y demasiado importante, sin embargo, como para que sea una reflexión *a posteriori*. Si el objetivo de la asistencia para el desarrollo es crear una economía saludable, la primera interrogante deberá ser qué es lo que el país puede sostener.

Una segunda razón para la lógica defectuosa se deriva, irónicamente, de la necesidad de medir el éxito. La capacidad de demostrar resultados positivos es crítica para la profesión del desarrollo, tanto internamente, como guía para futuros diseños, como externamente, como justificación del apoyo financiero y político continuo. Los indicadores económicos cuantitativos son mucho más fáciles de medir y convencen más fácilmente que indicadores cualitativos más difusos. Más aún, apuntan a la meta final, encuadrada en términos del bienestar individual y/o resultados económicos, en vez de metas intermedias.

Cuando estas preferencias por la cuantificación son reintroducidas en el proceso de diseño del proyecto, hacen que la generación del cambio se enfoque hacia "indicadores verificables cuantitativamente". De esta manera, la necesidad de medir y la preferencia por la medición de indicadores cuantitativos son una tentación para que los diseñadores

seleccionen intervenciones con efectos directos inmediatos sobre los beneficiarios, aunque dichos efectos no puedan ser sostenidos.

Estos conceptos pueden ser ilustrados claramente en la consideración de proyectos financieros. En el pasado, la lógica económica simplista condujo a las agencias para el desarrollo a un callejón sin salida en cuestión de programas de crédito. Un enfoque más institucional ha logrado mayor aceptación recientemente y ofrece mejores promesas para crear un impacto difundido y duradero. La próxima sección trata tanto sobre los conceptos anteriores como los nuevos acerca de los propósitos y expectativas de los proyectos de crédito. Los conceptos anteriores aún dominan la evaluación de proyectos. Este ensayo describe un enfoque de la evaluación de proyectos financieros más en línea con los nuevos conceptos.

II. La lógica cambiante de los proyectos financieros

Durante muchos años, los programas de crédito diseñados por las instituciones de desarrollo han apuntado al aumento de la producción, productividad, empleos y/o ingresos de las empresas prestatarias. La falta de acceso al crédito se planteó como la restricción clave al aumento de los indicadores cuantitativos deseados. La cadena de causalidad que surgió de esta escuela de pensamiento fue algo parecido a lo siguiente:

Meta: Aumento de → Medios: Concesión → Insumos: Capital → Resultados: Creación
Producción y Empleos de Préstamos de Préstamos de Empleos

La cadena supone un fácil movimiento desde la fuente de financiamiento, pasando rápidamente por la institución ejecutora hacia el prestatario y resultando directamente en

un aumento de uno o más indicadores económicos. Los subsidios a las instituciones ejecutoras se justificaban si ocurría una cantidad equivalente o mayor de aumento de la producción o si se creaba un gran número de empleos nuevos.

Esta cadena lógica es simple. También tiene una poderosa influencia, porque mide beneficios en términos del aumento del bienestar de las personas y mayores ganancias de las empresas, que son indicadores cuantitativos de validez final. Sin embargo, tiene tres fallas de lógica, todas las cuales provienen de un punto de vista excesivamente simplificado:

- (a) A la institución ejecutora se la ve principalmente como un agente de la fuente de financiamiento, como un medio para llegar a la meta final. Se subestima la importancia de su capacidad de sostenimiento.
- (b) Se supone que el crédito tiene un efecto poderoso sobre el funcionamiento de las empresas de los prestatarios cuando, de hecho, el papel del financiamiento es generalmente de apoyo y facilitación, en vez de ser un insumo directo.
- (c) Se supone que la provisión de financiamiento solamente afecta al prestatario y a los indicadores escogidos, pasando por alto una serie de otros efectos que se pueden presentar.

En una elevada proporción de los proyectos que han utilizado esta lógica se ha visto una alta dependencia de subsidios, una tasa reducida de recuperación, alcance limitado e instituciones que sobreviven solamente mediante continuas acciones de rescate presupuestario.

Este enfoque ha sido gradualmente reemplazado por el propuesto por el Programa Mercados Financieros Rurales de Ohio State University. El nuevo punto de vista sobre las

finanzas confronta al viejo punto de vista en dos frentes, el primero sobre el poder del financiamiento y el segundo sobre la importancia de las instituciones.

Desde la nueva perspectiva, el vínculo causal entre el préstamo y el crecimiento de la producción es indirecto. Además, el crédito es sólo un elemento de un proceso de toma de decisiones extremadamente complejo. Bajo el punto de vista tradicional, las transacciones entre prestamista y prestatario fueron vistas como un hecho aislado --aislado del espectro más amplio de los servicios financieros y aislado de las alternativas mismas de los prestatarios.

El nuevo punto de vista sobre las finanzas se basa en un contexto más amplio. Primero, considera el préstamo solamente como una parte de una gama de servicios y funciones financieras. Las funciones del sistema financiero (y los medios mediante los cuales las instituciones financieras contribuyen al crecimiento económico) son:

- (a) la movilización de los recursos de la sociedad y su asignación a usos eficientes por medio del mecanismo de precios (intermediación),
- (b) ayudar a la economía a administrar el riesgo, entre otras formas mediante la diversificación, y
- (c) facilitar las transacciones, ampliando el mercado y lubricando a la economía.

En todas estas funciones, los servicios financieros facilitan pero no causan el crecimiento económico. Estos servicios no crean oportunidades económicas, sino que ayudan a las empresas a estar en posición para aprovechar las oportunidades que se presenten. En general, los objetivos de programas financieros deben ser enunciados alrededor de un mejoramiento de la capacidad del sistema financiero para prestar estos

servicios o para extenderlos a nuevas áreas o clientelas. La evaluación debe calibrar si estas funciones están siendo cumplidas eficazmente.

Hay una correlación bien documentada entre sistemas financieros saludables y el crecimiento económico. Esta correlación no se puede trazar fácilmente, sin embargo, observando las transacciones individuales entre prestatarios y prestamistas. Es necesario evaluar las instituciones y los sistemas (*networks*).

La lógica de los programas de crédito ha tendido a enfocar un único aspecto de dichas funciones, pasando por alto las demás. El nuevo punto de vista reconoce que funciones tales como la movilización de ahorros y la facilitación de las transacciones pueden tener un valor equivalente para sus clientes al de las operaciones de préstamo y pueden contribuir igualmente al crecimiento. También reconoce que muchas de las funciones de los sistemas financieros están ligadas por simbiosis; el ahorro y el crédito, para nombrar sólo el ejemplo más obvio. Se pierde mucho cuando una de estas funciones es separada de la otra.

Desde la perspectiva individual, el acceso a los servicios financieros le permite a las familias protegerse contra malos tiempos, mediante la acumulación de activos o endeudándose en caso de emergencia. Este acceso les permite manejar sus actividades (incluyendo varias empresas) más eficientemente (por ejemplo, al reponer inventarios o comprar insumos más oportunamente y a mejor precio). Finalmente, el acceso a los servicios financieros facilita la adquisición de capital. Para todo esto se usa tanto el ahorro como el crédito. Cada transacción es sólo un eslabón en una cadena continua de decisiones financieras. Sólo será entendida correctamente en el contexto completo. Además, muchos

servicios financieros cumplen funciones importantes no directamente vinculadas con la inversión productiva. El nuevo punto de vista reconoce estas dimensiones del comportamiento del cliente.

El nuevo punto de vista también respeta el poder de decisión de quienes demandan servicios financieros, lo que se resume en el axioma el dinero es intercambiable (*fungibility*). El suplidor de un servicio financiero, como el préstamo, no tiene manera de saber cómo el servicio va a afectar a quien lo recibe, porque éste enfrenta un compleja matriz de posibilidades. Estas posibilidades incluyen tanto mecanismos alternativos de financiamiento para cualquier inversión dada, como inversiones alternativas. El uso declarado de los fondos no es necesariamente el uso marginal. Incluso, desde el punto de vista de los prestatarios/ahorrantes, el crédito y los fondos propios se sustituyen mutuamente: ambos son un medio de mantener liquidez o de financiar inversiones.

Una serie de observaciones adicionales se aplican específicamente al uso del financiamiento en el caso de la población de escasos recursos y sus empresas:

- (a) La empresa y el hogar funcionan juntos, como una sola entidad económica. Por tanto, cualquier financiamiento es una inversión en el conjunto.
- (b) A menudo hay financiamiento disponible tanto por medio de arreglos financieros informales como de agentes no financieros. Hasta los clientes totalmente desprovistos de acceso al financiamiento formal tienen alternativas de inversión y financiamiento.
- (c) El financiamiento a corto plazo y el manejo de la liquidez tienden a ser más importantes para el empresario modesto que el financiamiento a largo plazo.

Cada uno de estos tres puntos muestra que el enfoque tradicional de la asignación de crédito a plazo para actividades específicas de un proyecto no se ajusta a las pequeñas empresas y hogares de bajos ingresos.

III. Importancia de las instituciones financieras

El enfoque tradicional partía de una visión estática del sistema financiero y buscaba compensar sus fallas con la creación de "conductos" para hacerle llegar fondos a clientelas meta, provenientes de los gobiernos y agencias internacionales. La nueva visión sostiene que es preferible construir la capacidad del sistema financiero, en vez de tratar de crear sustitutos cuando falla. Los viejos programas redujeron los incentivos para innovar en las áreas en que ya operaban y no se preocuparon por su propia viabilidad financiera. El nuevo enfoque enfatiza la autosuficiencia.

El nuevo punto de vista sobre el financiamiento insiste en que los servicios financieros estén enmarcados en instituciones financieras viables, que puedan sostener sus operaciones sin depender constantemente de subsidios. Esta virtud obvia ha estado ausente en los enfoques tradicionales. El enfoque estuvo basado más bien en la idea de que la pequeña empresa nunca sería considerada como negocio viable para la banca y que se requerirían subsidios continuos para atenderla.

El modelo de causalidad directa, aplicado mediante las técnicas de análisis de costo/beneficio, proporcionó una justificación para los subsidios. Mientras el "impacto" directo, según la medición de los indicadores cuantitativos, sobrepasara el valor del subsidio, el proyecto rendía un resultado positivo de costo/beneficio y se le consideraba un éxito. El

éxito al final de la cadena podía compensar los eslabones débiles del medio. Los defensores del proyecto hablaban de la "capacidad de sostenimiento de las empresas" como una medida más pertinente que la capacidad de sostenimiento de las instituciones.

Tal uso del análisis de costo/beneficio desviaba la atención de las notorias deficiencias de los esfuerzos: hasta los programas exitosos alcanzaban solamente una pequeña fracción de la población a la que estaban dirigidos, sin lograr ningún progreso hacia la ampliación de la capacidad del sector financiero para atender a esta clientela.

El nuevo punto de vista reconoce que aun cambios pequeños en la capacidad del sector financiero para ofrecer servicios pueden beneficiar a largo plazo a más gente que los programas sin capacidad de sostenimiento. La aspiración al sostenimiento y escalas mayores demandan trasladar la atención a las instituciones financieras. En suma, el nuevo enfoque busca instituciones cuyas operaciones por lo menos no generen pérdidas y que puedan movilizar fondos suficientes de fuentes comerciales para sostener sus operaciones.

IV. Metodologías tradicionales de evaluación

Los patrocinadores de programas de crédito saben que tienen un problema con la evaluación. Ellos perciben este problema como un problema de medición y atribución: la dificultad en medir cambios en los indicadores económicos cuantitativos situados al final de la cadena causal y poder asegurar que los cambios observados son el resultado de los préstamos recibidos. No obstante, la necesidad más apremiante no son técnicas de medición más sofisticadas, sino un modelo causal subyacente diferente.

Dos técnicas, una más fuerte que la otra, entran a batallar contra el problema de la atribución. La primera son los datos de panel que registran los niveles de ingresos, producción, empleo y otros, antes y después del programa. El uso de estos datos está en un nivel mínimo de la sofisticación que uno podría esperar de cualquier evaluación que busque credibilidad. La previsión y el financiamiento requeridos para iniciar la recolección de tales datos antes de que se inicie el programa están ausentes en la vasta mayoría de los casos, de modo que solamente un puñado de evaluaciones la usan en realidad.

La segunda técnica consiste en grupos de control, que distinguen entre el desempeño de grupos que reciben financiamiento y los que no lo reciben, pero que son casi idénticos en todo lo demás. Un grupo de control bien organizado rinde información más persuasiva sobre la atribución. Lamentablemente, buenos estudios de grupos de control, que también necesitan datos de panel, son sumamente escasos. La verdad inevitable es que en todos los casos, excepto un puñado, la información que se recolecta sobre el impacto logrado con la clientela no es lo suficientemente confiable como para constituir la base para la toma de decisiones y el compromiso de fondos.

Una de las razones principales para no abandonar los indicadores tradicionales del impacto es la fuerte relación que existe entre el impacto supuesto y el subsidio. El impacto se utiliza para justificar los subsidios. Al demostrar que han causado un gran impacto, las instituciones ejecutoras pueden evitar la presión de las fuentes de financiamiento para que reduzcan o eliminen los subsidios en sus operaciones. Esta táctica es especialmente efectiva para las instituciones que buscan donaciones del público –el público donante cree fácilmente el simple enunciado del número de empleos generados.

En medio de esta dinámica, lo que pasa casi inadvertido es que el problema fundamental de la atribución está en tratar de encajar lo observado dentro de un modelo que no describe muy bien la realidad. Una mirada seria a la provisión de crédito, especialmente para la población de escasos recursos, llevaría a la conclusión de que no se puede esperar que dichos programas tengan un efecto predecible, cuantificable sobre sus prestatarios. Las razones se han esbozado más arriba:

- (a) Muchos prestatarios utilizarán los fondos para propósitos diferentes a los que se predicen en el modelo y se miden en la evaluación.
- (b) Muchos prestatarios tienen fuentes alternativas de financiamiento, que difieren sólo marginalmente de los préstamos del programa.
- (c) A menudo, otros factores son determinantes más poderosos del rumbo de las empresas del prestatario (la demanda, competencia, circunstancias personales o costos).

Solamente en la rara circunstancia en que la falta de financiamiento para un propósito específico fuera la única limitación, el impacto sería grande y predecible. El efecto del crédito en la mayoría de los prestatarios individuales puede ser demasiado difuso para ser captado por los instrumentos disponibles de medición. Más bien uno podría esperar que el acceso permanente a una serie de servicios financieros, a través del tiempo, sería de beneficio para la mayoría de los clientes. Se necesita un cambio de perspectiva que evalúe los programas de crédito como servicios financieros.

V. Un marco para la evaluación de proyectos financieros

El principal argumento de este capítulo es que el nuevo punto de vista constituye el marco apropiado para evaluar los proyectos de financiamiento. Dicho marco conlleva dos implicaciones principales: primera, que los programas de crédito deben ser juzgados como servicios financieros, y segunda, que se debe poner un fuerte énfasis en promover instituciones financieras saludables. El primer elemento se refiere a la importancia de los servicios para el cliente. Así, el marco básico debe tener dos niveles, el del cliente y el de la institución.

La disciplina del mercado constituye uno de los indicadores más confiables e importantes de desempeño. Llevando adelante este doble enfoque, cada nivel está asociado con una rigurosa prueba de tipo comercial. La relación entre los servicios y la clientela es medida mejor mediante una prueba de la demanda del mercado o la disposición de la clientela a pagar por los servicios. Si la gente está dispuesta a pagar el costo total de un servicio, de manera continua, entonces los evaluadores pueden estar seguros de que lo que está siendo proporcionado es valorado en un monto por lo menos igual a su precio. Mediante sus acciones, los clientes revelan información sobre el valor de los beneficios, lo cual es mucho más convincente que cualquier respuesta verbal frente a un cuestionario.

Las pruebas de mercado son menos válidas cuando los servicios están subvalorados o subvencionados, porque lo que el cliente paga no cubre el costo del subsidio. Cuando los clientes aprovechan el crédito barato, ellos demuestran que reconocen lo barato con sólo verlo, pero revelan muy poco sobre el verdadero valor del servicio. Sabemos que lo valoran

al menos por lo que pagan, pero no necesariamente por lo que cuesta. Este factor se hace más problemático cuanto mayor es el subsidio.

A nivel de la institución, la prueba rigurosa es la autosuficiencia financiera, la capacidad de cubrir todos los costos con los ingresos del programa. Estas dos pruebas, que son interdependientes, hacen que los programas financieros autosuficientes, en las palabras de Henry Jackelen, "se autoevalúen". Estas pruebas son fácilmente verificables y si se pasa ambas, los evaluadores pueden confiar en que el programa tendrá éxito.

Un enfoque estrictamente centrado en el mercado libre se podría contentar con decir que un servicio basado en el mercado no necesita aportar mayores pruebas que demostrar que la gente está dispuesta a pagar el costo completo de dicho servicio y que la operación resultante es solvente. Muchos proponentes del enfoque comercial se detienen allí. Sin embargo, aunque éstas son las pruebas más importantes, se necesita algo más cuando un gobierno o un donante se involucran en el apoyo de los programas financieros. El propósito fundamental de esta participación es ampliar la frontera del sector financiero a actividades sostenibles y rentables, mediante la innovación y la demostración de su efecto (Von Pischke).

La innovación se busca mediante la introducción de un nuevo tipo de servicio o instrumento para las clientelas existentes o la extensión hacia nuevos tipos de clientes de los instrumentos existentes, o ambos. Esta orientación hacia la frontera requiere que las evaluaciones apunten a la naturaleza de la innovación, es decir al grupo de clientes y la forma en que los servicios disponibles han cambiado. Hay que determinar si, en efecto, se ha empujado la frontera hacia afuera.

Cuadro 1**Un Marco para la Evaluación de Programas de
Financiamiento****I. La Relación entre Clientes y Servicios****A. Alcance**

1. Número de clientes; indicadores de la penetración del mercado.
2. Características de los clientes: sexo, ubicación, situación de ingresos, sector empresarial.

B. Calidad de Servicios versus Alternativas

1. Prueba del mercado: disposición a pagar.
2. Costos de las transacciones con los clientes: conveniencia y oportunidad.
3. Términos de los servicios: precio, monto del préstamo, garantías colaterales, acceso a los depósitos y requerimientos de elegibilidad.

C. Ampliación de las opciones para la toma de decisiones de los clientes

1. Uso declarado de los fondos.
2. Cambios en las prácticas empresariales.

II. Viabilidad Institucional**A. Autosuficiencia financiera del servicio****B. Condición financiera de la institución**

1. Rentabilidad o capacidad para llegar al punto de equilibrio.
2. Calidad de la cartera.
3. Liquidez.
4. Capitalización adecuada.

C. Fortaleza y contexto institucionales

Una evaluación debe generar información que le permita a la institución mejorar su desempeño, llegando a nuevos clientes, ofreciendo mejores servicios y operando más eficientemente. Para lograrlo necesita información detallada sobre su clientela (semejante a la investigación de mercados) y sobre sus operaciones. En este sentido hay poca diferencia entre una evaluación gerencial y una evaluación de impacto. Buena información sobre la clientela es útil para las decisiones gerenciales. Indicadores de desempeño institucional (tasa de recuperación, por ejemplo) muestran mucho acerca de los objetivos institucionales.

El Cuadro 1 describe los elementos que deben conformar una evaluación de un programa crediticio o financiero con asistencia de un donante - o gobierno - y el resto del texto trata cada elemento individualmente.

VI. Evaluación a nivel del cliente

A nivel de los clientes, una evaluación basada en los principios que se delinean aquí se parecería mucho a una investigación de mercado. El propósito principal de la investigación sería entender las necesidades, preferencias y alternativas de los clientes, hasta donde sea posible, en lo que se refiere al uso de los servicios financieros en general y a los servicios ofrecidos en particular. Tal investigación sería útil para que las instituciones puedan refinar sus servicios actuales y diseñar otros nuevos.

(a) Alcance al Cliente

Los indicadores del alcance incluyen el número de clientes junto con información sobre sus características básicas, tales como sexo, ubicación o tipo de empresa. Aunque la evaluación del alcance es, con mucho, el aspecto más sencillo de una evaluación, puede ser

controversial, debido a que toca el tema delicado de si el crédito dirigido a un grupo de clientes es aceptable en un programa de financiamiento. Una versión pura del nuevo punto de vista sobre el financiamiento indicaría que la determinación de un grupo meta específico de clientes no es aceptable, porque la selección de clientes es una función que el mercado mismo debe ejecutar. En esta versión, la evaluación del alcance en términos que no sean los más simples (número de clientes atendidos o penetración del mercado) sería innecesaria. Quiénes son los clientes *en particular* sería de poco interés.

Cuando los proyectos se preocupen por ampliar las fronteras del sistema financiero, las evaluaciones de los programas deben preocuparse por las características del grupo de clientes. Tal preocupación requiere de un punto de vista comercial que sostenga que es importante saber quiénes son los clientes. Una estrategia apropiada para la determinación de grupos meta se parecería a las estrategias de comercialización del sector privado. Un buen proyecto financiero, al igual que una organización privada, escogería una clientela meta con respecto a la cual espera desarrollar una ventaja comparativa. Esto no incluiría una imposición de requerimientos estrictos de elegibilidad por un donante externo. El dirigir el crédito a los sectores más pobres y desaventajados de la población es una acción legítima, mientras se considere a tales grupos como un mercado potencial para ser atendido por la institución financiera y se seleccionen para ello organizaciones con la vocación y la capacidad para atender esos grupos. Una evaluación de alcance apoyaría este esfuerzo de mercadeo.

Con excepción de los ingresos, la mayor parte de los indicadores del alcance plantean pocos desafíos metodológicos. Los indicadores básicos de alcance pueden ser incorporados a los sistemas permanentes de seguimiento (monitoreo) y los más complejos recolectados

periódicamente, mediante encuestas por muestreo. Esta información debe ser clasificada para determinar cuáles categorías de clientes usan servicios específicos y de cuáles categorías salen buenos clientes (que ahorran regularmente y pagan los préstamos).

Los resultados del programa deben ser analizados a la luz de la información existente sobre la población en general en el área cubierta por el programa, de modo que la función del programa, dentro de su contexto, pueda ser evaluada. La razón de penetración de mercados, por ejemplo, indica tanto que un servicio ha sido bien aceptado como también cuánto potencial de crecimiento representa. Aun las informaciones básicas pueden proporcionar una orientación sustancial. La estimación de la proporción de clientela femenina con relación al porcentaje de mujeres en el área atendida puede revelar si un programa necesita efectuar reajustes menores o iniciar un servicio totalmente nuevo para llegarle a la población femenina.

(b) Calidad de los Servicios

Los evaluadores deben juzgar los programas financieros por su efectividad en llegarle a sus clientes con servicios financieros adecuados y de alta calidad. Estos deben ser juzgados como servicios, en una forma que respete las preferencias de la clientela. La prueba más rigurosa de la calidad de los servicios es la disposición de los clientes a pagar por ellos.

La prueba del mercado debe ser suplementada con diagnósticos de las características específicas del servicio. De nuevo, esta línea investigativa es muy cercana a la investigación de mercados y debería ser de igual valor para el programa. Una dimensión de la calidad de los servicios concierne los costos de transacciones asociados con los servicios prestados a los clientes, según su conveniencia y servicio oportuno. Como los costos de transacciones

pueden ser una elevada proporción del costo total de los servicios financieros suministrados, especialmente a clientes pobres y empresas informales, la capacidad de minimizarlos es una dimensión crucial de la evaluación. El tiempo requerido para aprobar y desembolsar un préstamo es un indicador importante, entre otros.

La segunda dimensión de la calidad de los servicios es la adecuación de los términos de los contratos a las necesidades de los clientes, incluyendo el monto y el plazo de los préstamos, período de gracia, garantías colaterales, garantías de grupo, liquidez de los depósitos y otros requerimientos. Estos deben ser analizados a la luz de las necesidades asociadas con las actividades económicas de los clientes. Es en este punto que la evaluación se pregunta si el programa ha desarrollado el producto correcto o si es que otros productos hubieran tenido mayor demanda.

Un aspecto de importancia, tanto para los evaluadores como para los clientes, es el conflicto (*trade off*) entre las características del servicio y su costo. Los clientes estarán dispuestos a pagar más por servicios con atributos deseables, tales como bajos costos de transacciones. Sin embargo, en situaciones donde la competencia es limitada, los clientes podrían estar pagando tarifas innecesariamente altas, subvencionando en efecto la ineficiencia del programa. Este parece ser el caso en varios y muy conocidos programas de crédito para microempresas.

Tal situación de poca competencia es solamente una ilustración del requerimiento de que no se debe juzgar los programas aisladamente, sino en contraste con otros servicios disponibles. Los atributos de un servicio solamente pueden ser interpretados cuando se comparan y contrastan con las características de las mejores alternativas disponibles.

Muchas evaluaciones típicas de proyectos financieros suponen implícitamente que los clientes no tenían ninguna fuente alternativa de financiamiento. Con toda probabilidad, este supuesto está equivocado. A medida que se aprende más y más sobre los arreglos financieros informales, descubrimos que hay una amplia disponibilidad de los mismos. Los evaluadores deben conocer los términos y costos de transacciones asociados con estos arreglos alternativos y deben entender por qué los clientes seleccionan uno u otro. En algunos casos, lo que parece nominalmente un servicio sumamente exitoso, puede ser sólo marginalmente mejor que la siguiente alternativa disponible.

El requerimiento de evaluar las alternativas añade una carga significativa a los evaluadores en la recolección de información, pero es un requerimiento esencial si las conclusiones han de ser confiables. En términos generales, la información con respecto a los puntos de vista de los clientes sobre los atributos de los servicios y servicios alternativos es creíble, especialmente cuando se la compara con la información tradicional de impacto, tal como cambios en el nivel de ingresos. Los clientes tienen relativamente muy pocos incentivos para distorsionar sus respuestas y no hay problema de atribución que lance sospechas sobre las respuestas dadas.

(c) Efectos sobre la Gama de Decisiones de los Clientes

A pesar de los argumentos anteriores, muchos evaluadores estarán bajo presión para mostrar el impacto logrado con la clientela. Se les pedirá respuestas aun cuando no se les hayan proporcionado los recursos para obtener información empíricamente sustentable. Establecer la conexión entre el servicio financiero y cambios en el desempeño económico o la calidad de la vida no es fácil. Esta sección sugiere un enfoque alternativo a los

indicadores de impacto, que se basa en información más fácilmente accesible, al no evaluar el resultado final sino al adoptar la perspectiva del cliente.

El evaluador debe reconocer tres cosas obvias para el cliente. Primera, sus decisiones económicas dependen de muchos factores, entre los cuales el financiamiento es sólo uno. El grado de competencia, acceso al mercado, salud y clima tienen efectos directos mucho más claros que el crédito. Segundo, el cliente usa el financiamiento para muchos propósitos: suavizar fluctuaciones en el consumo, invertir y facilitar un negocio (liquidez). Tercero, el acceso a servicios financieros no es un evento aislado, sino una parte de un proceso continuo que implica múltiples decisiones y una gama de opciones. Establecer el impacto de un financiamiento dado en estas condiciones es difícil.

Para separar los efectos de una variable entre muchos determinantes existen técnicas estadísticas sofisticadas. Estas deben ser usadas con rigurosidad para que ofrezcan resultados confiables. Para la mayoría de los programas este es un ejercicio muy caro. El problema se complica si los indicadores usados no son los más pertinentes. Esto ocurre cuando se usa un modelo de financiamiento que no refleja lo que los clientes realmente hacen.

La pregunta básica es: ¿Cómo ha cambiado la disponibilidad de este servicio financiero las decisiones del cliente? ¿Qué ha hecho el cliente que no hubiera sido posible con el servicio? El propósito es evaluar cómo el servicio cambió las estrategias del cliente. ¿Pudo comprar insumos a un mejor precio o sobrevivir un año de sequía?

Esta metodología se niega a cruzar una línea muy sutil. Esta línea se traza en el punto donde la atribución de causa y efecto comienza a ser un acto heroico. Es al tratar de confrontar la amplia variedad de cosas que el cliente "hubiera podido realizar" si no

fuera por el servicio, que suceden la mayoría de las fallas metodológicas de la evaluación tradicional de impacto, porque en ese punto la evaluación se convierte en un ejercicio de adivinanza de lo que los clientes dicen o hacen.

La nueva metodología reconocería que la influencia directa de un servicio financiero termina en el punto en que comienza la toma de decisiones del cliente y, por lo tanto, vería cómo el servicio ha incrementado las opciones de decisión disponibles para el cliente. Las preguntas se relacionarían con los usos directos e inmediatos de los servicios y también analizarían la forma como el uso declarado se satisfacía antes de que el servicio estuviera disponible.

Reconociendo la amplia variedad de opciones de decisión, las preguntas deben conservar algo de flexibilidad. Demasiado a menudo, las evaluaciones se han concentrado en un indicador preferido (empleos), especialmente en uno fácilmente cuantificable, excluyendo por diseño la amplia gama de usos que se puede dar a los servicios. A menudo, tales evaluaciones pueden haber pasado por alto la acción principal engendrada por sus programas. Por ejemplo, había un programa que gozaba de una enorme demanda, llevando a los administradores a la conclusión de que tendría una calificación alta entre los indicadores del crecimiento económico de la empresa. Un análisis del contexto reveló que la elevada demanda era resultado en gran parte de las oportunidades atractivas para realizar especulaciones monetarias ofrecidas por la estructura del programa. Este descubrimiento socavó el intento de atribuir el crecimiento observado en el negocio al programa de préstamos.

VII. Viabilidad Institucional

En el nuevo enfoque sobre la evaluación, la parte más novedosa es en cuanto a las cuestiones a nivel del cliente --alcance, calidad de los servicios y opciones del cliente. Cuando la metodología enfoca la evaluación de la institución financiera misma, puede descansar principalmente en técnicas uniformes de análisis financiero. Sin embargo, se necesita un cambio de perspectiva, alejándose del análisis centrado en el donante sobre el uso que se le ha dado a los fondos, lo que constituiría más bien una auditoría. Se debe ir hacia un enfoque centrado en el servicio y la institución. En particular, debe enfatizarse la autosuficiencia. Las técnicas financieras usuales deben ser adaptadas a la naturaleza del servicio, que no es igual al servicio bancario comercial. La autosuficiencia debe ser evaluada a dos niveles, el de los servicios y el de la institución.

(a) Autosuficiencia del Servicio

La cuestión básica es si el servicio realmente funciona desde un punto de vista comercial. ¿Tiene potencial el servicio para sobrevivir y crecer? La respuesta a esta pregunta es un sí solamente si los ingresos por el servicio cubren los costos asociados, tanto operativos como financieros. Es importante responder esta pregunta separadamente de la cuestión de la viabilidad de la institución que lo presta (excepto cuando el servicio es su única actividad). Los indicadores clave en este nivel son la rentabilidad del servicio y, para el crédito, la calidad de la cartera. También se puede analizar la efectividad del servicio para manejar los riesgos y su lugar en los procesos más amplios de intermediación financiera.

Un problema que los evaluadores de programas de servicios financieros encaran, especialmente los de programas no bancarios, es la falta de normas para los servicios orientados a grupos marginales. Los programas tienden a ser evaluados en un vacío, sin referencia a normas "de la industria" o a los logros de instituciones que funcionan bien. Indicadores tales como la tasa de atrasos y morosidad y márgenes de castigo y operación varían en extremo desde las instituciones que mejor funcionan hasta las mediocres y los evaluadores no tienen adónde acudir para determinar el nivel de logros que podrían ser considerados como norma. Más aún, la información a menudo se mantiene en una forma que evita un diagnóstico exacto y la comparación entre programas, especialmente en cuanto a la calidad de la cartera. Los evaluadores deberían poder encontrar información sobre atrasos según grado de riesgo. Con frecuencia tal información no está disponible.

Se debe atender a los clientes a precios que reflejen el costo total de la provisión de un servicio, pero éstos no deben tener que soportar las consecuencias de una prestación de servicios ineficiente. La competencia puede asegurar que los servicios ineficientes salgan del mercado, pero los servicios financieros que se ofrecen en la frontera carecen, típicamente, de competencia. A corto y mediano plazo, las normas de la industria pueden servir como referencias cruciales de eficiencia.

(b) Condición Financiera de la Institución

Tan importante como saber si el servicio es viable es saber si tiene una base institucional segura y esto requiere verificar la condición financiera de la institución que lo presta. Los métodos para determinar la condición financiera están bien establecidos y son ampliamente conocidos. Usualmente involucran un análisis formal del estado de ingresos

y la información del balance general. Los indicadores clave de la condición financiera aplicables a las principales instituciones financieras son: rentabilidad, calidad de la cartera, liquidez y capital adecuado.

La liquidez mide la capacidad de la institución para evitar interrupciones del servicio por falta de fondos disponibles o la incapacidad para devolver depósitos. Capital adecuado garantiza un manejo prudente de los recursos. La rentabilidad debe ser medida antes y después de subsidios. Donaciones y fondos concesionarios crean una apariencia de rentabilidad que no refleja una verdadera autosuficiencia. Al patrimonio debe asignarsele un costo por lo menos igual a la inflación.

Las evaluaciones deben reconocer etapas en la búsqueda de la autosuficiencia, incluyendo un período inicial cuando los costos de operación son cubiertos con los ingresos, seguido de la cobertura de los costos de capital a tasas no subvencionadas. También se debe evaluar hasta dónde los subsidios actuales son subsidios de arranque, mediante la evidencia de un movimiento claro hacia una mayor viabilidad en el futuro, o si son subsidios crónicos. Un programa puede ser aceptable aun si todavía no ha alcanzado la viabilidad, pero debe mostrar una tendencia en esa dirección. Las expectativas en este campo deben ser firmes pero realistas.

(c) Fortaleza y Contexto Institucionales

Aunque resultados financieros vigorosos son indicativos de una institución sólida, la evaluación cualitativa debe complementar los indicadores cuantitativos, a fin de juzgar su capacidad para sostener y expandir sus logros en el futuro o adaptarse a circunstancias cambiantes y enfrentar retos. La evaluación institucional debe cubrir aspectos internos, tales

como el liderazgo, visión y gerencia de la institución, y aspectos externos, tales como las fuerzas políticas que intervienen en ella, temas regulatorios, su imagen entre clientes y líderes cívicos y su lugar en el sistema financiero. El análisis de estas cuestiones es útil para juzgar las direcciones potenciales futuras para la institución y sus servicios.

VIII. Conclusión

Una evaluación de programas financieros con base en el marco a dos niveles presentado en este capítulo debe permitir una visión clara de sus logros y ofrecer un análisis del mercado y del servicio útil para la institución evaluada. La evaluación se ajustaría a una perspectiva apropiada de qué se puede esperar de programas financieros. Alguien podría reclamar que este marco es apropiado solamente para programas diseñados bajo la nueva visión de las finanzas y que los programas antiguos deben ser evaluados usando un marco más tradicional, compatible con sus propósitos originales. Podría no ser justo cambiarle las reglas del juego a un programa. Evaluaciones como las que aquí se recomiendan permitirían, sin embargo, la evolución de los programas viejos hacia un futuro más robusto, sin desconocer todos sus objetivos originales.

Referencias

- Adams, Dale W (1987), "El Enigma de Proyectos de Crédito Exitosos en Mercados Financieros Fracasados", en Dale W Adams, Claudio González Vega y J.D. Von Pischke (eds.), *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural. La Nueva Visión*, San José: Ohio State University.
- Banco Mundial (1989), *World Development Reports, 1989*, New York: Oxford University Press.
- Harrison, Lawrence E. (1985), *Underdevelopment is a State of Mind: The Latin American Case*, Lanham, MD: University Press of America.
- Hirschman, Albert O. (1967), *Development Projects Observed*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Von Pischke, J.D., *Finance at the Frontier. Debt Capacity and the Role of Credit in the Private Economy*, Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank.

